CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **355/1998** (ECLI:IT:COST:1998:355)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **16/06/1998**; Decisione del **14/10/1998**
Deposito del **21/10/1998**; Pubblicazione in G. U. **28/10/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24198 24199**
Atti decisi:

N. 355

SENTENZA 14-21 OTTOBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della regione Puglia riapprovata il 17 giugno 1997, recante "Applicazione dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1994, n. 724", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 4 luglio 1997, depositato in cancelleria il 10 successivo ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1998 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'Avvocato dello Stato Carlo Salimei per il ricorrente, e l'avvocato Giuseppe Abbamonte per la regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa della regione Puglia riapprovata il 17 giugno 1997, recante "Applicazione dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1994, n. 724". Tale disposizione, che ha esteso agli assegni vitalizi dei consiglieri regionali il regime fiscale dettato, relativamente ai membri del Parlamento, dall'art. 5-bis del d.-l. 28 giugno 1995, n. 250 (Differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria), introdotto dalla legge di conversione 8 agosto 1995, n. 349, si porrebbe "in aperto e insanabile contrasto con la ripartizione di competenze fissata dalla Costituzione".

Il ricorrente precisa che la legge 23 dicembre 1994, n. 724, all'art. 26, aveva soppresso i regimi fiscali particolari riguardanti le indennità e gli assegni vitalizi spettanti ai parlamentari nazionali e ai consiglieri regionali, circoscrivendo tale soppressione, quanto agli assegni vitalizi, alla quota parte non derivante da fonti riferibili a trattenute effettuate dal percettore e già assoggettate a ritenute fiscali. Con la disposizione introdotta in sede di conversione del d.-l. n. 250 del 1995, il legislatore ha stabilito che la quota rispetto alla quale viene a cessare il trattamento tributario di favore è determinata, per i membri del Parlamento nazionale, in misura corrispondente al rapporto fra l'ammontare complessivo delle trattenute effettuate, assoggettate a ritenute fiscali, e la spesa complessiva per assegni vitalizi, rapporto che si considera in ogni caso non superiore ai due quinti.

La disposizione censurata, estendendo tale ultima disciplina ai consiglieri regionali, non si configurerebbe, a differenza di quanto emerge dal suo titolo, come norma di "applicazione dell'art. 26 della legge n. 724 del 1994" (disposizione quest'ultima già completa e immediatamente operativa anche nei confronti dei consiglieri regionali), ma come norma volta ad estendere ai consiglieri regionali i criteri dettati dal legislatore statale relativamente ai parlamentari: si tratterebbe, pertanto, di una norma fiscale, adottata al di fuori di qualsiasi autorizzazione da parte del legislatore nazionale, e come tale estranea alle competenze della regione a statuto ordinario.

2. - Nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale si è costituita la regione Puglia, sostenendo che la legge censurata, lungi dal costituire esercizio di una competenza legislativa in materia riservata allo Stato, si limita a recepire una norma di mera esecuzione (qual è l'art. 5-bis del d.-l. n. 250 del 1995) in nulla innovando rispetto al contenuto normativo dell'art. 26 della legge n. 724 del 1994, dovendosi escludere pertanto qualsiasi invasione della competenza statale. Inoltre, la norma regionale avrebbe un contenuto meramente interpretativo, in quanto - considerato che il regime fiscale è identico per i parlamentari e per i consiglieri regionali - già in sede di interpretazione l'art. 5-bis avrebbe dovuto applicarsi anche ai consiglieri regionali, trattandosi di disposizione volta a colmare una lacuna presente nell'art. 26.

In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della regione ha richiamato alcune decisioni della Corte costituzionale, dalle quali si desumerebbe la possibilità, per le regioni a statuto ordinario, di legiferare in materia tributaria, nei limiti posti dalle leggi dello Stato. Nella specie, la regione Puglia si sarebbe per l'appunto limitata a riprodurre testualmente, per i consiglieri regionali, una disposizione statale contenente le regole applicative - relative ai membri del Parlamento - di una norma più generale, riguardante anche i consiglieri regionali. In mancanza di tale assimilazione, del resto, ad avviso della regione, si determinerebbe una violazione del principio costituzionale di uguaglianza.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa (consistente in un articolo unico), riapprovata il 17 giugno 1997 dal Consiglio regionale della Puglia in sede di riesame a seguito di rinvio governativo e comunicata in data 20 giugno 1997, concernente la "Applicazione dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1994, n. 724".

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri, la disposizione sottoposta al controllo di costituzionalità si pone in contrasto con la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni stabilita dalla Costituzione. Con l'estendere agli assegni vitalizi dei consiglieri regionali il regime fiscale dettato, relativamente ai membri del Parlamento, dall'art. 5-bis del d.-l. 28 giugno 1995, n. 250, introdotto dalla legge di conversione 8 agosto 1995, n. 349, la Regione Puglia pretenderebbe di esercitare la propria potestà legislativa in materia tributaria, una materia estranea alla sua competenza.

2. - La questione è fondata.

3. - Stabilendo che "l'art. 26, comma 1, lettera b) della legge 23 dicembre 1994, n. 724 si applica ai consiglieri regionali esplicitamente indicati in detto articolo, nel rispetto delle modalità fissate per i membri del Parlamento nazionale dall'art. 5-bis del d.-l. 28 giugno 1995, n. 250, coordinato con la legge di conversione 8 agosto 1995, n. 349" (tale è il tenore della disposizione censurata), il legislatore regionale ha, nella sostanza, inteso estendere ai consiglieri regionali una norma tributaria prevista dalla legge dello Stato a favore dei membri del Parlamento, in relazione agli assegni vitalizi spettanti a questi ultimi.

Con tale disposizione, il legislatore regionale si è inserito in una vicenda normativa riguardante il trattamento tributario degli assegni vitalizi spettanti ai membri del Parlamento e ad altre categorie di soggetti a essi equiparati. Questa vicenda trae origine dal d.-l. 2 marzo 1989, n. 6, il cui art. 2, comma 6-bis introdotto dalla legge di conversione 27 aprile 1989, n. 154 - attraverso rinvii agli artt. 24, secondo comma, e 29, quarto comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, quanto alla determinazione dei soggetti titolari di vitalizi, e all'art. 47, comma 1, lettera h), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, quanto alla determinazione del prelievo, commisurato a quello riguardante le rendite vitalizie - prevedeva, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, un trattamento tributario privilegiato degli assegni vitalizi, a favore di diversi soggetti, consistente nell'abbattimento della base imponibile al 60% del reddito percepito. In tale disciplina speciale, i consiglieri regionali e i membri del Parlamento si trovavano accomunati.

A seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma anzidetta (sentenza n. 289 del 1994), il legislatore nazionale, con l'art. 26, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha provveduto a sopprimere i regimi fiscali particolari concernenti gli assegni vitalizi spettanti, tra l'altro, sia ai membri del Parlamento nazionale che ai membri dei Consigli regionali, per la quota parte non derivante da fonti riferibili a trattenute effettuate al percettore e già assoggettate a ritenute fiscali (per le quali si sarebbe in effetti posto, in caso di soppressione, un problema di doppia imposizione).

Senonché, il parallelismo di disciplina del trattamento tributario degli assegni vitalizi dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali è venuto meno con l'art. 5-bis del d.-l. 28 giugno 1995, n. 250, il quale, ai fini dell'applicazione del sopra menzionato art. 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha stabilito che la quota parte di cui alla lettera b) è calcolata, ma per i soli membri del Parlamento nazionale, secondo una determinata proporzione (il rapporto tra l'ammontare complessivo delle trattenute effettuate, assoggettate a ritenute fiscali, e la spesa complessiva per assegni vitalizi, col limite fisso per cui tale rapporto era da considerarsi in ogni caso non superiore ai due quinti). In conseguenza, si è

venuto così a determinare un diverso trattamento, la quota parte soggetta a imposizione degli assegni vitalizi corrisposti ai membri del Parlamento essendo calcolata secondo criteri legali (e più favorevoli), la quota parte degli assegni vitalizi corrisposti ai membri dei Consigli regionali essendo invece calcolata secondo criteri reali (meno favorevoli).

Con la delibera legislativa impugnata, il legislatore regionale della Puglia, nella sostanza, ha inteso "riagganciare" la disciplina tributaria degli assegni vitalizi dei suoi consiglieri, anche in relazione al computo della base imponibile, a quella prevista dal legislatore statale per i membri del Parlamento, "sganciata" nel 1995 con l'anzidetto art. 5-bis del d.-l. n. 250.

4. - Deve innanzitutto chiarirsi che la prospettata questione di costituzionalità concerne esclusivamente un problema di competenza legislativa regionale. Non riguardando il contenuto delle determinazioni legislative regionali, del tutto ininfluenti sulla decisione di essa sono le considerazioni in merito alle scelte legislative nazionali o regionali circa l'equiparazione o la differenziazione del trattamento tributario degli assegni vitalizi dei consiglieri regionali e dei membri del Parlamento (questione che, successivamente alla delibera legislativa regionale impugnata, è stata ripresa in considerazione dal legislatore in sede nazionale, con l'art. 4 del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314, che ha nuovamente operato l'equiparazione). E ugualmente ininfluente sulla sorte della norma regionale sottoposta a giudizio è il carattere meramente interpretativo che a essa si potesse eventualmente riconoscere, rispetto alla disciplina statale. Anche ad ammettere tale eventualità, resterebbe comunque del tutto impregiudicata la questione circa la competenza ad adottare norme (interpretative) nella materia in argomento.

5. - Così precisata la questione nei suoi termini effettivi, bastano a riconoscere l'incostituzionalità della norma approvata dal Consiglio regionale della regione Puglia le due considerazioni seguenti.

In primo luogo, l'indubbia attinenza alla materia tributaria - con riferimento per di più a un tributo erariale - della disciplina della base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, quale è quella contenuta nella disposizione impugnata.

In secondo luogo, l'estraneità di tale materia all'ambito delle competenze proprie delle regioni ad autonomia ordinaria. Questa Corte, già con la sentenza n. 271 del 1986, successivamente numerose volte ribadita (v. da ultimo sentenza n. 295 del 1993), conformemente al principio di unità del sistema tributario, ha chiarito che la potestà normativa tributaria delle regioni ad autonomia ordinaria non è strumentale rispetto alle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, così da poter trarre fondamento dalla previsione costituzionale di queste. Tale podestà opera invece, alla stregua dell'art. 119, primo comma, della Costituzione, al di fuori di esse, con proprio oggetto ed entro i diversi e particolari confini che le leggi della Repubblica, in conformità ai principi costituzionali, sono legittimate a previamente fissare, configurandosi pertanto come una potestà non di tipo concorrente, ma soltanto come una potestà attuativa, analoga a quella di cui all'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione. Nella specie, difettando qualsiasi attribuzione di competenza legislativa regionale da parte della legge dello Stato, la base costituzionale giustificativa della disposizione sottoposta al controllo di costituzionalità viene a mancare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia riapprovata il 17 giugno 1997, recante "Applicazione dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1994, n. 724".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1998.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 21 ottobre 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.